



Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale
Département Energie et Politiques de l'Environnement (EPE) – ex IEPE
FRE 2664 CNRS-UPMF

CAHIER DE RECHERCHE LEPII
Série EPE
N° 35

**L'industrie pétrolière russe entre gouvernances publique et privée :
les obstacles aux stratégies d'entrée des compagnies internationales**

Catherine LOCATELLI

Mai 2004

L'industrie pétrolière russe entre gouvernances publique et privée : les obstacles aux stratégies d'entrée des compagnies internationales

Catherine LOCATELLI
Chargée de Recherche CNRS
LEPII-EPE (ex-IEPE), Université de Grenoble II,
Mai 2004

La faible implication des compagnies pétrolières internationales en Russie semble difficilement explicable au regard des enjeux du développement de ses ressources et de sa production. Depuis 1985 sous M. Gorbatchev puis sous la présidence de B. Eltsine, le recours aux investissements étrangers est apparu aux yeux des dirigeants comme l'un des moyens de financer un secteur aux besoins d'investissement considérables. Les ambitions d'intégration de la Russie dans l'économie mondiale militent également pour une implication significative des compagnies pétrolières internationales dans ce pays. Dans le même temps, la Russie est redevenue un des acteurs de premier plan du marché pétrolier international avec une production de 8 millions de barils/jour en 2003. A ce titre, elle constitue désormais une zone d'autant plus importante pour les compagnies pétrolières internationales que l'accès aux ressources des plus grands pays producteurs du Moyen-Orient reste à ce jour fermé. Là s'arrête la convergence d'intérêts. De nombreuses contraintes et contradictions issues des spécificités de l'environnement institutionnel et politique de l'industrie pétrolière russe au terme de quinze ans de transition empêchent l'intégration internationale.

Les réformes mises en œuvre et les programmes de privatisation ont permis qu'émergent de nouveaux acteurs, largement indépendants de l'Etat et de ses objectifs politiques généraux. Cette industrie a été principalement restructurée autour d'un type d'acteurs, les firmes privées nationales, inséré dans un réseau de relations complexes de domination et subordination avec l'Etat fédéral et les Régions. Ces firmes ne constituent pas un groupe homogène, étant donné la variété de la propriété de leur capital et des stratégies qui en découlent. L'Etat fédéral, son gouvernement et ses administrations n'ont pas eux-mêmes une vision unique de la politique à mener et du type de contrôle à développer sur les acteurs pétroliers nationaux. Face à un Etat central affaibli, les Régions interfèrent également dans le jeu de partage de la rente.

Dans un environnement institutionnel non stabilisé, trois facteurs structurent aujourd'hui l'établissement des relations avec les investisseurs étrangers. D'une part en raison de la multiplicité des niveaux de négociation avec les compagnies russes, l'Etat et les régions, les décisions résultent de rapports de forces complexes. D'autre part, les réformes, et en particulier les privatisations et l'attribution des droits de propriété sur les gisements, manquent de légitimité aux yeux d'une large part de l'opinion et de la classe politique, ce qui complique l'acceptabilité des investissements internationaux et de la présence étrangère. Enfin la volonté de reprise en main par l'Etat du secteur pétrolier pour le mettre au service de sa politique économique et de sa politique étrangère crée une nouvelle incertitude. Ces trois éléments réduisent les formes institutionnelles et juridiques stables susceptibles de sécuriser leurs investissements, et contraignent fortement l'entrée des compagnies pétrolières internationales en Russie. C'est dans le contexte nouveau d'une gouvernance « hybride » à la fois publique et privée de ce secteur que doivent désormais s'inscrire les stratégies des compagnies pétrolières internationales vis-à-vis de la Russie.

On caractérisera dans un premier temps le jeu entre les compagnies russes et la puissance publique marqué par la réaffirmation d'une coordination publique, avant de repérer dans un second temps ses conséquences sur l'inachèvement de la réorganisation et de la stabilisation des

nouvelles institutions. On en déduira quelles possibilités d'entrée existent pour les compagnies internationales et leur insertion dans ce jeu.

1 L'enjeu de l'investissement de l'industrie pétrolière russe

La poursuite sur le long terme de la hausse de la production pétrolière russe exige des investissements considérables. Les facteurs à l'origine de sa croissance depuis le début des années 2000 sont en voie d'épuisement. Dans le même temps, le renouvellement des gisements matures suppose dès aujourd'hui un effort d'exploration conséquent. De ce point de vue, la « transition économique » s'est traduite par une baisse significative des investissements dans l'exploration. Celle-ci est une des caractéristiques marquantes des stratégies des compagnies russes nées de la réforme de l'industrie pétrolière.

La structure de ce secteur s'est profondément modifiée par rapport à l'organisation centralisée, hiérarchisée et administrée du ministère du Pétrole de l'Union soviétique sans être encore stabilisée. Inscrite dans l'approche « libérale » de la transition développée par le Consensus de Washington¹, la réforme de cette industrie a eu pour objectif de faire émerger un nouveau modèle organisationnel basé sur différentes entreprises privées. Il s'est agi de redéfinir les droits de propriété au travers de vastes programmes de privatisation tout en essayant d'impulser la concurrence par le fractionnement des anciennes hiérarchies. La transposition du modèle d'organisation industrielle des secteurs pétroliers des économies de marché a cependant été partielle. Compte tenu de l'enjeu de contrôle de la rente pour l'alimentation du budget public en s'appuyant sur les recettes d'exportations, l'Etat russe a maintenu son contrôle sur les réseaux de transport. Contrairement aux entreprises occidentales, le transport n'est pas intégré aux entreprises verticales de production et de raffinage pour des raisons de contrôle des recettes d'exportation².

Depuis le début des années 2000, la plus grande partie des hausses de la production russe est attribuable à la réhabilitation des gisements existants³. Les stratégies d'investissements développées dans les années quatre-vingt-dix ont permis des gains de productivité notamment au travers du recours à des technologies de récupération assistée sur les gisements existants. De ce point de vue, le modèle de croissance qui sous-tend le développement de cette industrie n'a pas été fondamentalement changé par rapport à l'ère soviétique, en dépit des réformes mises en œuvre (privatisation et réformes organisationnelles). Dès lors, le futur de la production pétrolière

¹ Selon G. Roland, la transition vue par le Consensus de Washington repose sur une combinaison de la théorie des prix néo-classique, de la théorie macro-économique standard et des expériences de politiques de stabilisation. Elle s'oppose à une vision plus institutionnaliste de la transition. Pour une présentation des deux visions de la transition, on pourra notamment se reporter à : Roland (G.).- *Transition and Economics : Politics, Markets, and Firms*.- The MIT Press, Cambridge, Massachusett, London, England, 2000, p. et Andreff (W.).- *La mutation des économies postsocialistes : une analyse économique alternative*.- L'Harmattan, collection Pays de l'Est, 2003, 366 p.

² En raison de l'importance des investissements à réaliser et de la spécificité des actifs, est traditionnellement intégré aux industries de production et de raffinage.

³ Plus de la moitié de la hausse de la production est attribuable à trois compagnies pétrolières, Yukos, Sibneft, Surgutneftegaz, les deux premières ayant massivement investi dans des technologies de récupération assistée (hydro- fracture, forages horizontaux). « World Energy Investment Outlook 2003 ».- AIE-OCDE, 2003, p. 148.

russe est largement conditionné par une reprise sur grande échelle des investissements dans l'exploration. L'AIE chiffre le montant total des investissements nécessaires dans l'industrie pétrolière à environ 328 milliards de \$ sur la période 2001-2030⁴.

L'exploration et le renouvellement des réserves, pourtant déterminants de l'évolution de long terme de la production, ont jusqu'à ce jour été largement négligés. A titre d'exemple, entre 1988 et 1994, le volume d'investissements dans l'exploration a diminué d'environ 60%. Cette tendance s'est poursuivie en 2001-2003, avec une baisse de 30% en 2002 par rapport à 2001. Les réserves russes sont importantes⁵, mais le faible montant d'investissement dans l'exploration suscite des déclarations alarmistes de la part de certains experts. Au rythme actuel de production et sans investissements massifs dans l'exploration, les réserves prouvées seront divisées par deux dans les dix ans à venir⁶.

Selon le ministre de la Défense, ceci pourrait avoir des répercussions dramatiques sur la production de la prochaine décennie⁷. En particulier, ce faible volume d'investissements conduit à s'interroger sur les rythmes de mise en production des nouvelles provinces pétrolières, telles la Sibérie orientale ou la région de Timan Pechora, face à l'épuisement des grands bassins de Sibérie occidentale. Il est de ce point de vue significatif que les principaux « majors » russes aient accru leurs réserves essentiellement par des mécanismes de fusion et de rachats de plus petites compagnies pétrolières⁸.

2 Environnement institutionnel et mode d'organisation industriel

Le manque d'investissements dans l'exploration pétrolière est le fruit des résultats inattendus d'une privatisation presque totale d'une industrie structurée en oligopole privé et mal consolidée par un environnement institutionnel marqué par la faiblesse de la *Rule of Law*.

⁴ Dans le document publié en 2003 par le gouvernement russe relatif à la stratégie énergétique russe, les investissements nécessaires sont chiffrés à 230-240 milliards de \$ pour la période 2000-2020. AIE-OCDE, 2003, op. cit., p. 144-146.

⁵ Elles sont toutefois sujettes à de nombreuses controverses. Ainsi, selon BP, les réserves pétrolières de la Russie seraient de l'ordre de 60 milliards de barils, alors que les évaluations de l'USGS donnent un chiffre de 207 milliards de barils. Cf. « Saudi Pact Shows Russia's New Strength ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 8 septembre 2003, p.1-2.

⁶ Konoplyanik (A.).- « Is Oil production Crisis Imminent in Russia ? ».- *Energy and Investment Policy and Project Financing Development Foundation*, 2000, 5 p.

⁷ Defense Minister 'Tries on Energy Hat'.- *The Moscow Times*, 18 novembre 2003, 2 p.

Le commentaire de G. Khan, un des directeurs de TNK, paru dans *Oil and Gas Journal*, est de ce point de vue particulièrement éclairant. Il considère que beaucoup de compagnies opèrent des gisements matures, souvent endommagés par les méthodes de gestion de type soviétique. Pour lui, le futur de l'industrie pétrolière russe réside dans le développement de nouvelles zones en Sibérie orientale et dans l'Extrême Orient. Or, l'essentiel des investissements réalisés vise à maintenir la production à partir des gisements existants. Les 10 milliards de \$ investis annuellement par les compagnies pétrolières russes ne sont pas suffisants pour développer de nouveaux grands projets. Cf. « TNK's Khan : PSA still crucial for Russian oil industry ».- *Oil and Gas Journal*, 10 mars 2003, p. 33-35.

⁸ Parmi les grandes compagnies russes, seule Lukoil a développé une stratégie d'investissement dans l'exploration de nouvelles provinces pétrolières principalement dans le nord de la Caspienne et dans le bassin de Timan Pechora.

2.1. L'oligopole pétrolier russe

L'industrie pétrolière russe est aujourd'hui une industrie oligopolistique structurée autour de quelques grands groupes industrialo-financiers. Quatre grandes compagnies pétrolières privées, Lukoil, Yukos, TNK (aujourd'hui TNK-BP) et Surgutneftegaz assurent 66% de la production et 57% des exportations. L'actionnariat de l'ensemble des nouvelles compagnies est largement détenu par les banques russes, à l'exception de Rosneft dont la totalité des actions est aux mains de l'Etat. Sa part dans la production est toutefois relativement marginale, avec 3,8 % de la production (cf. tableau 1). Cette concentration de l'industrie pétrolière résulte du vaste mouvement de fusion de la fin des années quatre-vingt-dix qui a porté sur la prise de contrôle (100%) de KomiTek par Lukoil, de celle de la VNK (54,2%) par Yukos, de celle de Slavneft par TNK et Sibneft (à parts égales), puis de celle de Sidanko par TNK. La capacité de l'Etat à contrôler la production est devenue limitée en raison du poids du secteur privé.

Tableau 1 : Les principales compagnies pétrolières russes et la composition de leur capital

		Production Mbarils/j 2002	Export Mbarils/j 2002	Etat	Banque « Extérieure »	Organismes financiers du groupe	Autres	Invest. internat
Groupe 1 Groupe propriétaire de la banque	Lukoil	1,5	0,69	7,6	9,0	41,0 (1)	15,4	26,3
	Surgutneftegaz	0,99		1,0	-	80,0 (1)	20,0	-
Groupe 2 Banque « extérieure »	Sibneft (5)	0,53	0,21	0,63	1,0	FNK (2) : 51,0 SINS (3) : 19,0	29,0	-
	Sidanko jusqu'en 2003	0,32		-	Interros Oil (4) : 40,0 Alfa Group (AAR) : 24	-	11,0	25,0 (BP)
	Tyumen Oil Company Jusqu'en 2003	0,76	0,34	-	Alfa Group (AAR) : 50,2	-	49,8	-
	BP-TNK : créée en 2003 : joint-venture dont BP et TNK détiennent chacune 50% des actions de la JV : Production de 1,19 Mb/j en 2003 (6)							
	Yukos (5)	1,4	0,73	-	Rosprom- Menatep : 85,0	-	29,0	-
Groupe 3 Propriété majoritaire d'Etat	Rosneft	0,29		100,0	-	-	-	-
	Slavneft jusqu'en 2002 (7)	0,30		76,0	-	-	-	-

Notes du tableau : (1) : A l'inverse des autres holdings, les actions de Lukoil et de Surgutneftegaz sont détenues par des banques créées par les holdings elles-mêmes ; (2) La FNK est une filiale du groupe Logovaz ; (3) La SINS est liée à la Stolichny Bank Sberezhnii-Agro Bank ; (4) Interros Oil est une filiale de l'Uneximbank ; (5) : En 2003, Sibneft et Yukos ont fusionné. Cette fusion est cependant à ce jour purement théorique et Sibneft tente de la faire annuler suite aux démêlés de Yukos avec la justice ; (6) : Dans la JV sont également incluses les parts de Sidanko détenues par BP (25%) et par TNK (40%, au travers d'Alfa Group) ainsi que les parts de Sibneft et de Slavneft détenues par TNK (7). Fin 2002 les 76% que détenait l'Etat dans Slavneft ont été vendus à 50% à TNK et 50% à Sibneft, soit deux holdings largement détenues par les banques.

Sources : Locatelli (C).- "Transition Economique et Modèle d'Organisation Industrielle : Le Cas de l'Industrie Pétrolière Russe".- *Revue d'Economie Industrielle*, n° 96, 3^{ème} trimestre 2001, p. 29-54 ; Rapports d'activité des différentes compagnies pétrolières.

Les stratégies de ces compagnies se caractérisent par deux objectifs : la maximisation des exportations qui leur assure les recettes unitaires les plus élevées par rapport aux ventes internes, et son corollaire, celle de la production. Les augmentations considérables de la production pétrolière ces deux dernières années (production de 7,1 mb/j en 2002 et de 8,4 mb/j en 2003) ont permis aux exportations russes d'atteindre le niveau de 3,76 mb/j exportés en 2003 contre 2,90 mb/j en 2000 (cf. tableau 2), sachant que par ailleurs ces exportations à destination de l'Europe ont toujours été élevées malgré la chute de la production de 1990 à 1998.

Tableau 2 : Evolution de la production et des exportations de brut de la Russie de 1992 à 2003 en millions de barils/jour

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003
Production	7,9	7,2	6,4	6,1	6,0	6,2	6,2	6,1	6,5	7,1	8,4
Exportations	2,76	2,46	2,61	2,46	2,52	2,55	2,75	2,70	2,90	3,23	3,76
CEI	1,44	0,86	0,77	0,53	0,41	0,34	0,39	0,38	0,34	0,47	0,76
Hors CEI	1,32	1,60	1,84	1,93	2,11	2,21	2,36	2,32	2,56	2,76	3,0

Source : Goskomstat, Moscou, diverses années, *Russian Economy in 2001 : Trends and Outlooks*.- Institute For The Economy in Transition, Moscou, diverses années.

Ces deux objectifs relèvent d'une stratégie de court terme de recherche de liquidité immédiate par les exportations dans la perspective de valoriser rapidement les actifs existants. Ces comportements de *cash stripping* s'accompagnent de stratégies de prédation d'actifs (*asset stripping*) qui permettent, pour les compagnies pétrolières les plus dynamiques, d'augmenter rapidement la base de leur production exportable par l'acquisition de compagnies et de leurs réserves sans se lancer dans de vastes programmes d'exploration beaucoup plus coûteux en investissements et plus incertains. Ces comportements de court terme découlent de deux facteurs : la rationalité financière des groupes privés prédateurs des compagnies publiques bradées par le programme des *Loans for Shares* du gouvernement Eltsine (1995)⁹ et des incertitudes persistantes sur les droits de propriété sur les ressources et sur les actifs.

2.2. L'inachèvement des institutions sectorielles

Les conflits qui ont marqué ces dix dernières années révèlent une fragilité et un manque de crédibilité des institutions de marché. Même si elles sont en cours de consolidation, leurs caractéristiques entretiennent une opacité et un flou institutionnels. Si les institutions de marché – droit des affaires, lois sur les faillites, juridictions, système bancaire, etc. – ont été mises en place au plan général comme au niveau du secteur pétrolier – loi sur les ressources, privatisation –, cet environnement institutionnel est loin de garantir les droits de propriété et autorise le jeu discrétionnaire des pouvoirs publics. La capacité du droit et des législations à réguler une industrie de rente par des institutions de marché crédibles est manifestement faible. On peut identifier une triple incertitude.

- En premier lieu, la privatisation des hydrocarbures a créé une insécurité sur le droit d'usage des actifs pour au moins deux raisons. Les processus de privatisation ont largement été perçus comme étant illégitimes du fait des conditions très opaques dans lesquelles ils se sont

⁹ Ce système de prêts contre des actions a donné aux banques russes le contrôle pendant trois ans d'une partie des actions de l'Etat dans le capital des holdings pétrolières contre l'ouverture de crédits au gouvernement. A l'échéance fixée, l'Etat disposait d'un droit de reprise des actions contre remboursement des prêts. Dans le cas contraire, les actions devaient faire l'objet d'un rachat définitif au terme de l'organisation d'appels d'offre, (ce qui était censé ouvrir l'actionnariat des compagnies).

réalisés (achats d'actions à des prix bradés, absence de procédures d'appel d'offre, participation des banques aux enchères qu'elles ont elles-mêmes organisées et gagnées, non-réalisation des investissements que les gagnants des enchères étaient censés réaliser dans l'entreprise¹⁰). La manipulation de la loi sur les faillites liée à la faiblesse de la règle de droit (c'est-à-dire du mode d'application de la loi) lors d'achat commun de compagnies a détourné les processus de faillite de leur rôle traditionnel pour les mettre au service de comportements de prédation. (La mise en faillite de Sidanko en 1999 en est l'exemple type). Dans ce contexte d'illégitimité, l'Etat ne se sent pas contraint de respecter les droits de propriété, comme c'est le cas dans les économies de marché : il pourrait décider de renationaliser, avec ou sans indemnisation. On n'exclut pas à la mi-2004 une renationalisation partielle de Yukos sur 40% des actions saisies en 2003, qui pourraient revenir à l'Etat en compensation de sa dette fiscale. Il peut reprendre aussi la propriété de certains gisements attribués à la va-vite aux compagnies publiques avant la nationalisation. Il peut aussi aliéner le droit de transmettre la propriété des actifs. Ainsi, lorsque Yukos a été en discussion avec ExxonMobil pour vendre 40% de ses parts en 2003, l'Etat a bloqué cette transaction sachant qu'il y avait en jeu une cessation d'actifs jugés stratégiques à des partenaires étrangers, et un enrichissement potentiel considérable des propriétaires de Yukos qu'ils avaient acquis à très bas prix en 1998.

- En second lieu, en dépit d'un cadre juridique qui découle pour l'essentiel de normes et de pratiques occidentales, les pratiques d'attribution des licences d'exploration et de développement créent une incertitude majeure sur le droit d'accès à la ressource russe. La plupart des licences détenues par les compagnies n'ont pas été acquises au terme d'un appel d'offre comme l'exige la loi. Cette procédure pouvait se justifier par la nécessité d'adopter une démarche pragmatique permettant de réformer rapidement l'industrie des hydrocarbures en donnant une forme de reconnaissance légale à l'exploitation de gisements que l'Union soviétique avait *de facto* accordé aux associations de production, associations sur la base desquelles se sont constituées les holdings¹¹. *A contrario*, elle démontre que la transposition des modèles institutionnels les plus achevés des économies de marché n'était guère adaptée à l'environnement russe du début des années quatre-vingt-dix. Depuis 2001, sur la base de cette « incertitude légale » l'Etat russe procède ainsi à des réaffectations de certaines licences.
- En troisième lieu, il n'existe pas un acteur unique clairement défini et reconnu comme ayant le pouvoir d'accorder un droit valide et non contestable aux agents privés de produire et d'explorer. Il y a attribution conjointe des licences d'exploration et de développement des ressources terrestres par l'Etat fédéral et les régions. Ceci a entraîné de nombreux conflits entre les centres de décision marqués par des oppositions entre l'Etat et les régions mais aussi, au sein du gouvernement, entre le ministère de l'Energie et celui des Ressources naturelles.

3 Les relations industrie pétrolière -Etat

L'Etat fédéral russe est aujourd'hui à la recherche d'un nouveau modèle de régulation de l'industrie pétrolière afin de contrôler la rente et d'assurer l'avenir de celle-là à long terme. Affaibli par la désagrégation de l'appareil d'Etat soviétique, il avait dû accepter l'émergence d'un pouvoir régional fort qui s'est immiscé dans la régulation des industries de rente pour gérer les relations

¹⁰ Black (B.), Kraakman (R.), Tarassova (A.).- "Russian privatization and Corporate Governance : What Went Wrong ?"- *Stanford Law Review*, n° 52, 2000, p. 1731-1808.

¹¹ Walde (T.).- *Oil and Gas Legislation in Russia. From Texas To Siberia : Is a Russian Model Emerging ?* .- Centre For Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, 1992, Professional Paper PP6, 17 p.

d'emploi. L'Etat russe avait voulu aussi la privatisation des compagnies dans le contexte particulier de la transition économique et des relations entre le pouvoir politique et les nouveaux dirigeants économiques.

L'importance de la rente et des recettes d'exportations pour le budget fédéral et le financement du développement économique l'a conduit à chercher des palliatifs à la faiblesse de ses moyens institutionnels pour contrôler l'usage de celle-ci. L'Etat maîtrise mal ses rentrées fiscales. Il peine à faire payer les dettes fiscales des grands groupes industriels. L'évasion fiscale est aussi organisée à grande échelle au travers des filiales offshore des compagnies pétrolières établies à l'étranger mais aussi dans les « zones offshore » organisées à l'intérieur de certaines régions russes (la Tchoukotka, la Mordovie, la Kalmoukie)¹². Par ailleurs, les stratégies de court terme des acteurs privés s'accordent mal avec un développement équilibré de long terme de cette industrie mais aussi avec les objectifs de court terme de l'Etat russe. Face à ces deux enjeux, celui-ci est donc confronté à une question clé : quelles incitations mettre en place pour orienter les comportements des dirigeants des compagnies vers des stratégies de long terme à la place des comportements actuels d'*asset stripping* et de *cash stripping*? La privatisation effectuée dans un environnement marqué par la faiblesse des institutions de marché a enfermé l'industrie pétrolière sur une voie institutionnelle qui met en cause sa viabilité de long terme. Il s'agit donc de sortir de ce blocage institutionnel, ce qui explique le processus de reprise en main de l'Etat.

3.1 L'Etat fédéral en reconquête d'un contrôle

Dans le passé, la réponse apportée avait essentiellement consisté à maîtriser les informations sur les recettes d'exportations et l'attribution des droits à exporter. L'Etat s'est donc placé sur le maillon essentiel de la filière en restant propriétaire des réseaux d'exportation. On sait en effet que ce sont les exportations d'hydrocarbures vers les marchés européens qui à la fois assurent en grande partie la rentabilité des compagnies russes et contribuent très largement aux rentrées de devises fortes de l'économie russe. Grâce à ses deux compagnies nationales, Transneft pour les pipelines de brut et Transneftproduct pour ceux des produits pétroliers, l'Etat est donc en mesure de définir les volumes d'exportation de chaque compagnie. En théorie, il existe un système d'accès égalitaire au réseau de transport pour chaque compagnie selon son niveau de production : chacune est autorisée à exporter 25% de sa production. Mais, en raison des capacités de transport et d'exportation limitées de la Russie, Transneft établit des ordres de priorité entre les compagnies pour accéder au réseau. De fait, les niveaux exportés deviennent fonction de la capacité de négociation de chaque compagnie avec l'Etat¹³. La règle tacitement adoptée a été la priorité accordée aux compagnies les plus puissantes en termes de réserves, de production et d'emploi (Yukos et Lukoil). Par le biais de cette régulation de type quantitatif, l'Etat russe a conservé une certaine maîtrise de l'équilibre entre les compagnies. Mais cette régulation a des limites, comme l'ont montré les conflits entre l'Etat et les compagnies russes qui ont émaillé l'année 2002 à propos du soutien à accorder à l'OPEP et aux prix internationaux du pétrole.

Compte tenu des objectifs de croissance économique affichés par V. Poutine mais aussi de l'importance des recettes fiscales des firmes pétrolières et gazières dans le budget de l'Etat, il est

¹². De plus, le gouvernement ne dispose pas des informations nécessaires (notamment sur les gisements) pour mettre en place un système fiscal plus efficace tenant compte de la qualité des gisements. Cf. « The Benefits of Better Oil Sector Taxation ».- *The Moscow Times*, 9 février 2004.

¹³ L'Etat, à certains moments, a cherché à utiliser son pouvoir d'attribution comme moyen de pression. Dans la perspective de les obliger à payer leurs arriérés fiscaux, certaines holdings se sont vu refuser l'accès au réseau de transport de Transneft.

essentiel pour le gouvernement que les prix internationaux du pétrole demeurent à un niveau relativement élevé. Selon le dernier rapport de la Banque mondiale, la croissance économique russe, de l'ordre de 7,3% en 2003, reste largement tirée par les exportations et la production d'hydrocarbures. Ce secteur représenterait plus de 25% du PNB¹⁴. La situation fiscale et économique de la Russie dépend étroitement des évolutions du prix du pétrole. Les baisses du prix international du pétrole conduisent à une dégradation sensible de la balance commerciale et des rentrées fiscales russes, ce qui en retour influe sur le taux de croissance du PNB. Un changement de 10% du prix international du pétrole induit une variation de 3% des revenus fiscaux, et une augmentation de 10% du prix du pétrole permet une croissance supplémentaire de 2,2% du PNB¹⁵.

Cet objectif de croissance économique justifie la volonté de réaliser un nouveau partage de la rente pétrolière, ce que reflète le conflit spectaculaire entre le président de Yukos, M. Khodorkovsky, et le gouvernement en 2003¹⁶. Le compromis politique passé en 2000 entre V. Poutine et les oligarques, selon lequel l'Etat sécurise les droits de propriété issus des programmes de privatisation en échange de comportements moins spéculatifs et d'une transparence dans la gestion des compagnies, a volé en éclats. Constatant que les oligarques du secteur pétrolier ont peu réinvesti les revenus tirés des exportations dans l'économie russe, l'Etat entend définir un nouveau compromis visant trois objectifs. En premier lieu, une partie de la rente doit être redistribuée aux consommateurs notamment en maintenant à un niveau peu élevé les prix internes. Deuxièmement, une part plus grande de la rente pétrolière doit servir à la modernisation de l'économie russe via son affectation au budget de l'Etat et la diversification industrielle des compagnies pétrolières. La structuration en groupes industrialo-financiers d'une partie importante du secteur industriel rend cette stratégie plausible. Enfin, les compagnies doivent accroître leurs investissements dans l'exploration jusqu'à présent sacrifiés.

L'Etat cherche donc à accroître son contrôle sur ce secteur par des voies indirectes, c'est-à-dire sans procéder à une renationalisation sur grande échelle de l'industrie pétrolière¹⁷. Il veut instaurer un contrôle plus strict sur l'accès aux réserves en hydrocarbures, ce qui devra se faire au détriment des régions et pourrait à l'inverse se réaliser en faveur des compagnies bénéficiant de son soutien (Gazprom, Lukoil, Surgutneftegaz, Rosneft)¹⁸. Il entend maintenir, voire renforcer, son contrôle sur les réseaux d'exportation (et donc limiter autant que possible la construction de pipelines privés qui seraient la propriété des compagnies pétrolières). Il remet en selle les compagnies dont il demeure l'actionnaire principal, Rosneft dans le pétrole et Gazprom dans le

¹⁴ Chiffre beaucoup plus élevé que les 9% publiés par le Goskomstat . « Russian Economic Report ».- *World Bank*, n° 7 février 2004, p.14

¹⁵ L'étude de J. Rautava, réalisée en 2002, démontre qu'un changement de 10% du prix international du pétrole induit une variation de 3% des revenus fiscaux et qu'une augmentation de 10% du prix du pétrole permet une croissance supplémentaire de 2,2% du PNB. In Rautava (J.).- "The role of oil prices and the real exchange rate in Russia's economy".- *Bank of Finland, Institute for Economics in Transition, BOFIT*, 2002, Discussion Papers, n° 3, 21 p.

¹⁶ "Oligarchs Bow to Putin's New Deal".- *The Moscow Times*, 17 novembre 2003, 2 p.

¹⁷ « Kremlin's Hand Reshapes Oil Industry ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, n° 49, 8 décembre 2003, p. 1-2.

¹⁸ Berniker (M.).-« Energy executives stand firm on Russia opportunities ».- *Oil and Gas Journal*, novembre 2003, p. 42-43.

En particulier, les nombreux accords spéciaux négociés par les régions sous la présidence de B. Eltsine sont de plus en plus remis en cause par le gouvernement de V. Poutine.

gaz¹⁹, ce qui témoigne d'une vraie volonté industrielle de mettre le secteur des hydrocarbures au service du développement économique. Ceci se trouve conforté par la politique étrangère de restauration de la place de la Russie sur l'échiquier mondial, via sa puissance pétrolière²⁰. Pour ce faire le gouvernement se doit de maîtriser l'évolution de la production pétrolière et des réserves, et de contrôler les stratégies d'exportation en évitant de contribuer à la phase de baisse des prix internationaux. L'objectif de maximisation des exportations des compagnies pétrolières russes sera désormais contraint et régulé par les objectifs macroéconomiques de l'Etat²¹.

3.2 L'interférence des régions

Trop ignorées par les analystes, les régions où sont localisés les grands bassins d'hydrocarbures russes jouent un rôle important du fait de l'affaiblissement de l'Etat central et des législations adoptées après la fin de l'Union soviétique. Le premier élément sur lequel elles influent est la fiscalité. Elles jouent également un rôle non négligeable dans les questions de maintien de l'emploi et de non-paiement des produits par les industries non solvables. Mais c'est sans doute dans l'attribution des licences d'exploration et de développement des gisements d'hydrocarbures que le poids et le rôle joué par les pouvoirs régionaux ont pris de l'importance. Comme dans la quasi-totalité des pays, la Constitution russe donne la propriété du sous-sol à l'Etat fédéral. Mais le développement des hydrocarbures onshore dépend en Russie d'une compétence juridiquement partagée entre le gouvernement fédéral et les différents gouvernements régionaux où sont localisées les ressources terrestres²².

La *Subsoil Law* votée en 1992 définit les compétences respectives des autorités fédérales et des pouvoirs régionaux²³. Le droit d'explorer et de produire est alloué conjointement par le gouvernement fédéral représenté par le ministère des Ressources naturelles) et les pouvoirs régionaux sur la base de ventes aux enchères par appel d'offre²⁴. Pour certains gisements d'importance locale, elles peuvent être allouées par les seules autorités régionales²⁵. La *Subsoil Law* prévoit que certains pouvoirs détenus par le gouvernement fédéral puissent être parfois délégués aux autorités d'une région sur la base d'accords spéciaux. Ceci revient d'une certaine manière à transférer la propriété du sous-sol de l'Etat fédéral et l'affectation de son usage à certaines

¹⁹ A plusieurs reprises, l'Etat russe a procédé à des réallocations discrétionnaires de licences de développement et d'exploration au profit des compagnies nationales Rosneft et Gazprom. Le cas du gisement de Stokman en est un exemple.

²⁰ "Russia Revising Great Game Rule Book".- *The Moscow Times*, 15 avril 2004, 4 p.

²¹ « Russia Leans Closer To Opec Goals ».- *PIW*, 5 janvier 2004, 2 p.

²² Le développement des hydrocarbures offshore est à l'inverse du seul ressort du gouvernement fédéral.

²³ Deux lois principales gèrent l'attribution des droits d'exploration et de production en matière de développement des gisements onshore : la *Subsoil Law* adoptée en 1992, et la loi de 1995 sur les accords de partage de production.

²⁴ Des exceptions peuvent exister à ce principe au travers de négociation directe. Sheedy (J.).- « Energy/Natural Resources-Russia. Overview ».- août 2000, 5 p.

²⁵ Konoplyanik (A.).- « Concessions : from d'Arcy to Kozak ».- *Oil, Gas and Energy Law Intelligence*, vol I, n° 1, janvier 2003, 11 p.

régions. Cette disposition a eu pour effet le développement de législations minières régionales²⁶, avec des oppositions internes avec la législation fédérale.

En résumé, les intérêts et les stratégies des différents acteurs de l'industrie pétrolière russe ne convergent pas. Les intérêts de rentabilisation de court terme des compagnies de leurs propriétaires sont clairement opposés aux besoins de recettes fiscales stables de l'Etat. De même, les appréciations portées par l'Etat fédéral et les Régions sur le rôle de cette industrie dans le développement économique de la Russie et de l'aménagement régional ne sont pas compatibles. Ainsi, l'objectif de maximisation des exportations et de la production des compagnies s'avère contraire aux intérêts de l'Etat et de l'économie russe quand il entraîne une baisse des prix internationaux du pétrole²⁷. Les vues de court terme des compagnies ne permettent pas d'envisager le maintien durable d'un niveau de production élevé assurant des recettes budgétaires et en devises. De la même manière, les stratégies non contrôlées de restructuration des compagnies peuvent entraîner une déstabilisation économique et sociale des régions. Ces contraintes posent de manière plus générale la question des conséquences de la privatisation d'une industrie de rente dans une économie où les institutions de marché sont embryonnaires et manipulables par les groupes d'intérêts dominants.

4 Les obstacles à l'entrée des compagnies pétrolières internationales

Le rôle des investissements internationaux et les possibilités d'entrée des compagnies étrangères sont réduits dans l'évolution de l'industrie pétrolière russe. Les compagnies pétrolières internationales manifestent pourtant un intérêt marqué pour la Russie, renforcé par la hausse récente de sa production. De son côté, la Russie affirme sa volonté de s'insérer plus étroitement dans l'industrie internationale des hydrocarbures. En même temps, elle met l'accent sur la nécessité d'investir massivement dans le secteur pétrolier pour moderniser les gisements existants et développer les réserves ce qui pourrait justifier l'entrée des compagnies étrangères. Ces deux objectifs pourraient converger en justifiant l'abaissement des barrières à l'entrée pour les compagnies étrangères.

Mais les investissements internationaux viennent buter sur un environnement économique instable, marqué par une opacité juridique, institutionnelle et organisationnelle le plus souvent voulue par les acteurs pour préserver leurs intérêts (notamment ceux relatifs au partage de la rente). Les investissements étrangers dans le secteur pétrolier peuvent prendre trois formes. Il peut s'agir d'un investissement direct au travers d'une prise de participation dans le capital des compagnies pétrolières russes, de la création d'une joint-venture entre un partenaire occidental et une société russe, ou d'un investissement limité à l'exploration et au développement d'un gisement au travers d'un accord de *Production Sharing Agreement*. A ce jour, l'implication des compagnies pétrolières internationales dans le secteur des hydrocarbures s'est essentiellement réalisée au travers de la création de joint-venture, les autres formes d'entrée rencontrant des obstacles importants.

Les investissements internationaux sont plutôt devenus un enjeu de compétition entre les différents acteurs russes. En dépit des récentes alliances ou discussions, il existe un durcissement

²⁶ Il s'agit en particulier de la législation de la république des Komis, de celle de l'Okrug autonome de Khanty-Mansiïsk, toutes deux riches régions pétrolières de la province de Tyumen.

²⁷ Les oppositions et les tensions, qui apparaissent périodiquement entre ces deux groupes d'acteurs quand il s'agit d'aider l'OPEP à maintenir les prix du brut, notamment par une limitation des exportations, en sont des illustrations.

des conditions d'accès aux ressources pour les compagnies internationales avec une multiplication des contraintes institutionnelles.

4.1 Des entrées fortement contraintes

L'implication des compagnies pétrolières internationales dans le secteur des hydrocarbures russes s'est essentiellement réalisée sous la forme de joint-venture avec un partenaire russe (généralement majoritaire) sur des projets précis concernant l'exploration et le développement de gisements. Les premières joint-ventures ont été créées en 1989, la loi de 1986 signée sous M. Gorbatchev ayant jeté les bases légales de leur création. On en dénombre au début des années 2000 une trentaine²⁸. Au regard de ces différentes expériences, l'accord signé en février 2003 entre la TNK et BP dépasse par son ampleur ces expériences puisqu'il couvre l'ensemble des activités et des gisements détenus par la compagnie russe. Les investissements étrangers dans le secteur pétrolier peuvent prendre deux autres formes.

Concernant les autres formes d'entrée, il importe de noter que les investisseurs internationaux ont été quasiment exclus de la privatisation de masse de 1992 et plus tard des *Loans for Shares* de 1995 qui avaient permis le transfert à prix bradé du capital des compagnies entre les mains de quelques oligarques. Il faut attendre 1997 pour que les restrictions à leur participation dans le capital des compagnies russes soient levées²⁹. A l'exception de Sidanko désormais dans la joint-venture TNK-BP, seule Lukoil a une part significative (26%) de son capital détenu par des investisseurs étrangers (cf. tableau 2). Il peut également s'agir d'un investissement limité à l'exploration et au développement d'un gisement au travers d'un accord de *Production Sharing Agreement*. A ce jour, trois grands accords ont été mis en œuvre sous cette forme, celui de Sakhaline I, celui de Sakhaline II et celui portant sur le gisement de Kharyaga³⁰.

- **Un accroissement des barrières institutionnelles**

Face au manque de stabilité et de transparence lié aux conditions d'octroi des licences d'exploration et de développement sous le régime de la *Subsoil Law*, le régime des accords de production était censé offrir des garanties légales en matière de fiscalité et, point fondamental, d'accès aux réseaux d'exportation. Une disposition particulière du système russe, la « list law », limitait déjà la portée de cette loi dans la mesure où elle stipulait que ces accords ne pouvaient porter que sur les gisements inclus dans une liste approuvée par la Douma. Par ailleurs la fixation

²⁸ Heinrich (A.), Kuznir (J.), Pleines (H.).- Investment and National Interests in the Russian Oil and Gas Industry“- *Post-Communist Economies*, Vol 14, n° 4, 2002, p. 495-507.

²⁹ La restriction de 15% à la participation des investisseurs étrangers dans l'actionnariat des holdings pétrolières, introduite en 1992, sera levée par le décret du 4 novembre 1997.

A. Heinrich, J. Kuznir, H. Pleines, 2002, op. cit., p. 495-507.

³⁰ Le développement de Sakhaline fait l'objet de deux accords de partage de production. Le Sakhaline I est conduit par ExxonMobil (30%), des sociétés japonaises regroupées dans Sodeco (30%), et du côté russe par Sakhalinmorneftegas-Shelf (23%) et Rosneft (17%). L'accord de partage de production a été signé en 1996.

Le consortium Sakhalin Energy Investment en charge du développement du Sakhaline II est composé de Shell (55%), Mitsui (25%), Diamond Gas (20%). Il n'y a pas de partenaire russe. L'accord de partage de production a été signé en juin 1994. Enfin l'accord de partage de production sur le gisement de Kharyaga (Bassin de Timan-Pechora sur le territoire autonome des Nenets) a été signé entre le consortium composé de Norsk Hydro, Total (opérateur) et du côté russe la compagnie Nenets Oil détenue par l'administration locale et Lukoil.

des tarifs en matière de transport et les conditions d'accès au réseau de Transneft étaient toujours chargées d'un risque discrétionnaire fort. Les droits d'accès à ce réseau dont sont censées bénéficier les compagnies internationales pour le pétrole de leurs accords de partage de production sont, en effet, périodiquement contestés.

La modification en 2003 de la loi sur les accords de partage de production, signée en 1995, change sensiblement les conditions d'accès et de développement de la ressource³¹. En pratique l'utilisation du régime des accords de partage de production devient l'exception. Les critères de définition des gisements pouvant relever d'un accord de partage de production et à ce titre inscrits dans la « List Law » sont changés. La nouvelle loi établit que l'utilisation d'un accord de partage de production est limitée aux gisements pour lesquels aucun investisseur ne s'est déclaré prêt à assurer le développement sous le régime normal des licences³². De ce fait, les compagnies pétrolières internationales sont *de facto* contraintes d'opérer dans un cadre législatif strictement russe, soit par la création d'une joint-venture avec une compagnie russe (comme BP le fait avec TNK), soit par l'entrée dans le capital des compagnies russes³³.

Par ailleurs, les compagnies internationales sont confrontées à l'instabilité institutionnelle et au manque de transparence du système d'attribution des licences d'exploration et de développement par l'Etat fédéral et les Régions. Les réaffectations discrétionnaires par l'Etat de certaines licences de développement accroît le risque-pays. Le refus répété du Parlement et des autorités russes de ratifier et de signer la Charte sur l'Energie, qui était destinée à sécuriser les investissements étrangers, manifeste le manque d'intérêt du gouvernement russe et des régions vis-à-vis de l'entrée d'investisseurs étrangers.

4.2 L'opposition d'intérêts entre compagnies internationales et acteurs russes

L'entrée des compagnies internationales heurte un certain nombre de conceptions et d'intérêts au niveau de l'Etat et des compagnies pétrolières privées. Le premier fait de la maîtrise de la rente pétrolière et de l'accès des intérêts étrangers à la ressource un enjeu de restauration du pouvoir central et un enjeu géopolitique. De leur côté les compagnies russes ne voient pas un intérêt immédiat à leur venue. Elles estiment qu'elles peuvent atteindre les objectifs très optimistes de production qu'elles se sont fixés d'ici 2010 à partir des gisements existants avec un investissement limité dans l'amélioration des techniques utilisées. A cet horizon, Yukos et TNK prévoient une production russe de 11 mb/j contre 8 mb/j à l'heure actuelle. Le gouvernement est plus prudent, le plan énergétique de long terme approuvé par le gouvernement en mai 2003 prévoyant une production de 9,4 mb/j en 2010 qui serait donc plus facile à atteindre sans entrée significative des compagnies étrangères.

³¹ Selon la loi, seule 30% des réserves pétrolières russes peuvent être développées sous le régime des accords de partage de production. Or en 2000, les 21 projets éligibles pour un accord de partage de production, et à ce titre inclus dans la « list law », représentaient déjà 28% des ressources pétrolières russes. «High-level backing for PSAs ».- *Petroleum Economist*, octobre 2000, p. 30. et « One Step Forward Two Back For PSAs in Russia ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 20 mars 2000, p. 4.

³² Bakoulev (P.).-« Dramatic Changes to Production-Sharing Regime ».- *International Law Office*, Energy/Natural Resources, août 2003,18, 3 p.

³³ Konoplyanik (A.).- « PSA debate not over yet ».- *Petroleum Economist*, Juillet 2003, p. 12.

- **La conception nationaliste des intérêts de la Russie**

La position du gouvernement russe est ambiguë en cherchant à concilier des objectifs contradictoires : consolider la crédibilité de la Russie en matière d'ouverture aux capitaux internationaux et de fiabilité institutionnelle, tout en cherchant à préserver les seuls intérêts russes. Un facteur prime désormais dans sa politique pétrolière : la mettre au service de ses objectifs économiques et de sa politique étrangère. De ce point de vue, l'arrivée des investisseurs étrangers peut être déstabilisant. On peut supposer que la venue des compagnies pétrolières internationales permettrait la poursuite de l'augmentation de la production pétrolière accompagnée d'un effort accru dans le domaine de l'exploration, comme en témoigne la stratégie de la nouvelle joint-venture TNK-BP. Mais le gouvernement russe n'est pas forcément partisan d'une augmentation importante et rapide de la production pour éviter de trop fortes exportations concurrentes de celles de l'OPEP et pour contrôler la concurrence intra-russe à l'export³⁴. L'entrée sur une grande échelle des capitaux étrangers rendrait plus difficile le contrôle que l'Etat entend restaurer sur ce secteur. En particulier, les investisseurs étrangers tenteront de s'affranchir du monopole de transport de Transneft comme l'a déjà annoncé TNK-BP en projetant l'installation de pipelines d'exportations privés, ce qui va à l'évidence à l'encontre des conceptions gouvernementales.

En conséquence, il est peu probable que l'Etat russe soit favorable à une pénétration significative de l'actionnariat étranger dans le capital des compagnies pétrolières³⁵. Ce n'est pas un comportement nouveau, mais cette position aurait pu évoluer vers une ouverture et une véritable intégration au sein de l'industrie pétrolière internationale par le capital. Il est également peu vraisemblable que des accords de l'ampleur de celui de TNK et de BP soient un modèle généralisable par lequel se fera l'intégration. Une chose est sûre : tout investissement important passe désormais par l'approbation du gouvernement russe et vraisemblablement au niveau le plus élevé.

- **Les intérêts contradictoires des compagnies pétrolières russes**

C'est en référence aux incertitudes portant sur les droits de propriété du secteur pétrolier et à son mode d'organisation actuel que l'on peut interpréter les intérêts des compagnies russes à voir entrer les compagnies internationales. Les conditions qui pourraient être acceptables pour les compagnies russes au regard de leurs intérêts ne sont pas sans conséquence sur les modalités et les formes d'implication des compagnies internationales.

- La contrainte de transparence du régime des accords de partage de production

Les oppositions entre intérêts se manifestent le plus clairement autour du système des accords de partage de production. La définition d'un cadre juridique stable dans les hydrocarbures, au travers d'un régime solide d'accords de partage de production, a été et demeure pour les compagnies étrangères la condition indispensable à tout engagement de grande envergure et durable en Russie. A l'inverse, de grandes compagnies russes ont effectué un lobbying intense contre cette

³⁴ « Oil Output to Grow 11% in '05 ».- *The Moscow Times*, 22 mars 2004, 2 p.

³⁵ Deux exemples significatifs tendraient à le montrer. D'une part, la compagnie pétrolière chinoise a été mise à l'écart de la privatisation de Slavneft, début 2003, au profit de TNK et de Sibneft. D'autre part, l'arrestation du président de Yukos en octobre 2003 marque une volonté d'arrêter le projet d'accord en discussion entre Yukos et ExxonMobil.

loi, lobbying qui a abouti, nous l'avons souligné, à la modification récente des conditions d'octroi de ses accords.

Leur opposition à ces accords vient de leur intérêt à maintenir une certaine opacité dans le mode de fonctionnement du secteur afin de préserver une répartition de la rente en leur faveur. Il s'agit notamment d'éviter tout arrangement juridique amenant à révéler plus d'informations et à respecter les règles fiscales, ce que ne permettraient pas des associations avec des opérateurs étrangers. La faiblesse de la *Rule of Law* qui permet le contournement des règles juridiques et fiscales et la manipulation des institutions de marché restent souhaitées par les acteurs dominants, dans la mesure où l'incertitude et le flou de l'environnement institutionnel leur permettent de maintenir leurs gains³⁶.

L'organisation des holdings industrialo-financiers qui structurent l'industrie pétrolière participe de cette logique et l'entretient. La pratique des prix de cession interne, qui consiste à sous-évaluer le prix du brut, vise à limiter la pression fiscale dans le cadre du régime de taxe unique basé sur les revenus³⁷. Par ce biais, elle permet une répartition de la rente minière nettement plus en faveur des compagnies russes que ne le permettrait le système des accords de partage de production. Celui-ci nécessiterait en effet une révélation d'un prix de vente qui puisse faire référence pour le calcul fiscal et une transparence en matière de procédure d'investissement, d'usage du sous-sol, de coût et de fiscalité dont les compagnies pétrolières russes ne veulent pas³⁸.

- Les alliances dans le capital comme protection des droits de propriété

On pourrait faire valoir les grandes opérations d'entrée ou les tentatives récentes de 2003 et 2004 pour contester le constat de l'hostilité des compagnies russes à la venue des entreprises internationales. Les accords de joint-venture (de type TNK-BP) ou les acquisitions envisagées tels les projets d'accord Exxon-Yukos en 2003 ou Total-Sibneft en 2004 répondent à des enjeux de politique intérieure. Au-delà de leur capacité de financement, et leur capacité technologique, la présence des compagnies pétrolières internationales dans leur capital serait un moyen efficace de limiter les interventions possibles de l'Etat et par conséquent les risques de renationalisation de l'industrie pétrolière. Dans ce cadre, les investissements internationaux serviraient à sécuriser les droits de propriété. Dans le même temps, la volonté de reprise en main du secteur énergétique par l'Etat fédéral accroît les incitations des propriétaires des compagnies à valoriser rapidement les actifs qu'ils détiennent dans le capital³⁹. La vente d'une partie du capital des sociétés à un

³⁶ Hoff (K.), Stiglitz (J.).- « After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies ».- *World Bank Policy Research, Working Paper 2934*, décembre 2002, 44 p.

Cette position est fondée sur la critique de la thèse développée par A. Shleifer et R. Vishny, selon laquelle la création des institutions de marché complémentaires pour consolider les droits de propriété serait un processus découlant spontanément de la privatisation. Selon ces deux auteurs, les nouveaux détenteurs de droits de contrôle sur les actifs après une première privatisation auraient eu des incitations fortes à encourager la définition de nouvelles règles juridiques pour garantir leurs droits de propriété.

Shleifer (A.), Vishny (R.).- *The Grabbing Hand – Government Pathologies and their Cures*.- Cambridge, MA : Harvard University Press, 1998.

³⁷ Ce système est basé sur la Mineral Resources Production Tax. Voir Konopliyanik (A.).-« A struggle for Mineral Rent ».- *Petroleum Economist*, septembre 2003, p. 23-24.

³⁸ Konopliyanik (A.).- « Would Russian oil companies really like to have a PSA regime in Russia ? ».- *Oil and Gas Journal*, 23 décembre 2003, p. 20-26.

³⁹ Le retrait d'Abramovitch à la fois de l'industrie pétrolière et de l'industrie de l'aluminium russes illustre cette volonté de valoriser rapidement les actifs détenus. Après avoir vendu une partie importante de ses

niveau de valorisation sans commune mesure avec le prix payé lors des privatisations est un moyen bien plus efficace que les stratégies de maximisation des exportations⁴⁰. Dans cette perspective, il y a convergence entre les intérêts stratégiques des compagnies et les intérêts individuels des oligarques.

- **L'interférence de l'intérêt des régions**

A ce jour, les régions sont seulement présentes dans ce débat au travers de la définition des gisements éligibles pour un accord de partage de production qui sont à inclure dans la *List law*. Ceci ne signifie nullement que leur position et leurs intérêts ne comptent pas. Compte tenu du poids des hydrocarbures dans la structure industrielle de certaines régions, notamment en Sibérie occidentale (république des Komis, région de Timan Pechora), il est clair que des investissements internationaux de grande ampleur peuvent sensiblement modifier les équilibres en place. Les questions de fiscalité régionale sont au cœur des conflits avec les compagnies internationales dans les quelques accords de partage de production signés, comme le montre l'exemple de Total sur le gisement de Kharyaga dans le district autonome des Nenets.

A ces enjeux s'ajoute celui de la préservation de l'emploi qui explique sans doute pourquoi les régions se sont souvent opposées à la venue du capital étranger, notamment à leur entrée dans l'actionnariat des entreprises russes lors des mouvements de privatisation. Face à cet enjeu les régions cherchent à préserver le *statu quo* plutôt qu'à favoriser des politiques de restructuration, ce à quoi les compagnies internationales ne se prêteraient pas en raison de leur comportement de rentabilisation du capital. Les compagnies russes continuent de jouer un rôle de régulateur social en échange d'avantages fiscaux, de l'octroi privilégié de licences de développement et d'exploration. L'implication des acteurs étrangers ne peut que déstabiliser les compromis existants.

5 Conclusion

Il importe pour le devenir de long terme de l'industrie pétrolière russe que de nouveaux comportements orientés vers des stratégies d'investissements de long terme dans l'exploration et la production s'affirment. Il est donc impératif que les facteurs institutionnels à l'origine des comportements de *cash stripping* et d'*asset stripping* soient affaiblis et que des comportements ordinaires aux compagnies américaines et européennes prennent le relais des stratégies actuelles d'investissement de réhabilitation des gisements existants. Ceci paraît devoir passer par une restauration du pouvoir de contrôle et de coordination de l'autorité publique, mais avec une inconnue sur la place que pourraient prendre les compagnies étrangères aux ressources technologiques, financières et managériales importantes dans l'industrie pétrolière nationale. Outre ces ressources, leur présence désirée pourrait normer les comportements des acteurs russes et amener une consolidation des droits de propriété. A ce jour, la seule privatisation n'avait pas permis cette consolidation et cette sécurisation. Les grands acteurs privés ont eu intérêt à maintenir un flou institutionnel afin d'accroître leur part de la rente.

actions dans Sibneft lors de sa fusion avec Yukos, il vient de céder 25% des actions qu'il détenait dans RusAl au profit de O. Deripaska. Voir « Abramovich Sells 25% of RusAl to Deripaska ».- *The Moscow Times*, 6 octobre 2003.

⁴⁰ Lors du programme des *Loans for shares*, M. Khodorkovsky a acquis 78% de Yukos pour seulement 170 millions de \$. Il pourrait céder 40% du capital de Yukos à ExxonMobil pour plus de 20 milliards de \$. « Pipeline to power in Russia ».- *The Financial Times*, 10-11 août 2003.

La tentative de reprise en main par l'Etat du secteur pétrolier est, en effet, un facteur nouveau et important de l'évolution de l'industrie pétrolière, dès lors qu'il pourrait en résulter des évolutions plus maîtrisées de la production et des exportations pétrolières. Cette hybridation récente des modes de gouvernance publics et privés dans l'industrie peut s'analyser comme une tentative de sortie du blocage institutionnel dans lequel la privatisation a enfermé ce secteur. Mais elle s'est effectuée et s'effectue au prix d'une déstabilisation de la crédibilité de l'environnement institutionnel russe, avec l'usage du système juridique par le gouvernement pour déstabiliser définitivement la principale entreprise Yukos en 2003 et 2004 pour négocier un autre contrôle actionnaire de celle-ci.

Le « risque russe » reste important pour les compagnies pétrolières internationales, en dépit de l'avancée que peut représenter la création de la joint-venture TNK-BP. La situation récente ne présage pas d'évolutions très favorables pour les investisseurs internationaux, en dépit de la volonté d'ouverture et d'insertion internationale de la Russie manifestée par la présidence de Vladimir Poutine. Ceci n'exclut pas de rares accords ponctuels de grande envergure à des conditions qui seront posées par celle-ci. Un tel type de gouvernance ne peut que limiter la participation des investisseurs étrangers dans le capital des compagnies russes et dans le développement d'actifs de production.

Bibliographie

« Abramovich Sells 25% of RusAl to Deripaska ».- *The Moscow Times*, 6 octobre 2003.

Andreff (W.).- *La mutation des économies postsocialistes : Une analyse économique alternative*.- L'Harmattan, collection Pays de l'Est, 2003, 366 p.

Bakoulev (P.).-« Dramatic Changes to Production-Sharing Regime ».- *International Law Office*, Energy/Natural Resources, août 2003,18, 3 p.

Berniker (M.).-« Energy executives stand firm on Russia opportunities ».- *Oil and Gas Journal*, novembre 2003, p. 42-43.

Black (B.), Kraakman (R.), Tarassova (A.).- “Russian privatization and Corporate Governance : What Went Wrong ?”.- *Stanford Law Review*, n° 52, 2000, p. 1731-1808.

« Defense Minister Tries on Energy Hat ».- *The Moscow Times*, 18 novembre 2003, 2 p.

Fontaine (J-M), Laherrère (J.), Perrodon (A.).- « Le rebond de la production pétrolière en Russie : quelles perspectives à long terme ? Quelles opportunités industrielles ? ».- *Revue de l'Energie*, n° 538, juillet-août 2002, p. 421-432.

Goskomstat, Moscou, diverses années

Heinrich (A.), Kusznir (J.), Pleines (H.).- Investment and National Interests in the Russian Oil and Gas Industry”.- *Post-Communist Economies*, Vol 14, n° 4, 2002, p. 495-507.

«High-level backing for PSAs ».- *Petroleum Economist*, octobre 2000, p. 30.

Hoff (K.), Stiglitz (J.).- « After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies ».- *World Bank Policy Research, Working Paper 2934*, décembre 2002, 44 p.

Konoplyanik (A.).- « Would Russian oil companies really like to have a PSA regime in Russia ? ».- *Oil and Gas Journal*, 23 décembre 2003, p. 20-26.

Konoplyanik (A.).-« A struggle for Mineral Rent ».- *Petroleum Economist*, septembre 2003, p. 23-24.

Konoplyanik (A.).- « PSA debate not over yet ».- *Petroleum Economist*, juillet 2003, p. 12.

Konoplyanik (A.).- « Concessions : from d'Arcy to Kozak ».- *Oil, Gas and Energy Law Intelligence*, vol I, n° 1, janvier 2003, 11 p.

Konoplyanik (A.).- « Is Oil production Crisis Imminent in Russia ? ».- *Energy and Investment Policy and Project Financing Development Foundation*, 2000, 5 p.

« Kremlin's Hand Reshapes Oil Industry ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, n° 49, 8 décembre 2003, p. 1-2.

Locatelli (C.).- « Transition Economique et Modèle d'Organisation Industrielle : Le Cas de l'Industrie Pétrolière Russe ».- *Revue d'Economie Industrielle*, n° 96, 3ème trimestre 2001, p. 29-54.

« Oil Output to Grow 11% in '05 ».- *The Moscow Times*, 22 mars 2004, 2 p.

« Oligarchs Bow to Putin's New Deal ».- *The Moscow Times*, 17 novembre 2003, 2 p.

« One Step Forward Two Back For PSAs in Russia ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 20 mars 2000, p. 4.

« Pipeline to power in Russia ».- *The Financial Times*, 10-11 août 2003.

Rautava (J.).- « The role of oil prices and the real exchange rate in Russia's economy ».- *Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT*, 2002, Discussion Papers, n° 3, 21 p.

Roland (G.).- *Transition and Economics : Politics, Markets, and Firms*.- The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2000, p.

« Russian Economy : Trends and Perspectives ». *Institute for The Economy in Transition*, Monthly Bulletin, juillet et septembre 2003.

« Russian Economic Report ».- *World Bank*, n° 7 février 2004, p. 4

Russian Economy : Trends and Outlooks.- Institute For The Economy in Transition, Moscou, diverses années.

« Russia Leans Closer To Opec Goals ».- *PIW*, 5 janvier 2004, 2 p.

« Russia Revising Great Game Rule Book ».- *The Moscow Times*, 15 avril 2004, 4 p.

« Saudi Pact Shows Russia's New Strength ».- *Petroleum Intelligence Weekly*, 8 septembre 2003, p.1-2.

Sheedy (J.).- « Energy/Natural Resources-Russia. Overview ».-, août 2000, 5 p.

Shleifer (A.), Vishny (R.).- *The Grabbing Hand – Government Pathologies and their Cures*.- Cambridge, MA : Harvard University Press, 1998.

Statistical Review of World Energy, 2002, BP/Amoco, juin 2003

« The Benefits of Better Oil Sector Taxation ».- *The Moscow Times*, 9 février 2004.

« TNK's Khan : PSA still crucial for Russian oil industry ».- *Oil and Gas Journal*, 10 mars 2003, p. 33-35.

Walde (T.).- *Oil and Gas Legislation in Russia. From Texas To Siberia : Is a Russian Model Emerging ?*.- Centre For Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, 1992, Professional Paper PP6, 17 p.

« World Energy Investment Outlook 2003 ».- *AIE-OCDE*, 2003, p. 148.